

Educação

Susana Batista

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa e CICS.NOVA



Educação: grandes progressos nacionais e algumas assimetrias regionais

A melhoria generalizada dos indicadores disponíveis sobre educação em Portugal traduz avanços assinaláveis nas últimas décadas. Constituem aspetos inegáveis da evolução positiva: o alargamento do acesso à escola, com um aumento dos alunos inscritos no nível mais baixo (pré-escolar, três a cinco anos) e mais alto (ensino secundário, 15 a 17 anos) da escolaridade obrigatória, de 14% e 12% em 1980 para 93% e 83% em 2020, respetivamente¹; e o prolongamento dos percursos escolares, atestado pela diminuição de 38 pontos percentuais (de 44% para 6%) na percentagem de jovens adultos que abandonaram os estudos sem completar o ensino secundário desde 2000².

Tal evolução, contudo, não foi uniforme no território nacional: as assimetrias espaciais marcam o panorama educativo.

A população estudantil diminuiu nos concelhos do interior e afastados dos grandes centros urbanos, devido ao envelhecimento demográfico. Como resultado, a oferta nessas zonas responde ao número de crianças em idade escolar, por contraste com o que sucede nas maiores cidades. Analisando as taxas de escolarização do pré-escolar em 2019/2020, verifica-se que a Região Centro atinge o valor mais elevado (99%) e que apenas a Área Metropolitana de Lisboa (AML) se encontra abaixo da média nacional (93%), com 83%³.

O retrato dos níveis de escolarização da população por regiões revela outras discrepâncias territoriais. Entre os recenseamentos de 1991 e 2011 observaram-se⁴ processos de escolarização mais vincados nas duas áreas metropolitanas, em cidades capitais de distrito e em áreas litorais com maior densidade urbana. Em 2021, reafirmam-se essas tendências: a AML é a única região com valores superiores à média nacional na população entre os 25 e os 64 anos com ensino superior (41%), distando em 18 pontos percentuais

da região do continente com o valor mais baixo (Alentejo) e em 24 dos Açores⁵.

Os resultados escolares entre concelhos, medidos pela percentagem de alunos com classificação positiva nas duas provas nacionais do 9.º ano após um trajeto sem retenções nos dois anos anteriores, mostram diferenças claras. O valor mais elevado, registado num concelho de Lisboa (65%) é quase quatro vezes maior que o valor mais baixo, observado num concelho de Braga (17%).

A distribuição territorial do indicador aponta para melhores resultados na faixa costeira e zona Centro, contrastando com zonas interiores e Do sul. Porém, fora a importância de cidades do interior com maior dinamismo socioeconómico e oferta de ensino superior, associados a melhores resultados escolares (como Évora), há outras áreas que fogem a esta tendência (como Barrancos ou Melgaço), embora estejam situadas em contextos mais desfavoráveis.

O panorama educativo nacional é marcado por assimetrias espaciais relevantes, que devem ser tidas em conta na conceção de políticas para o setor

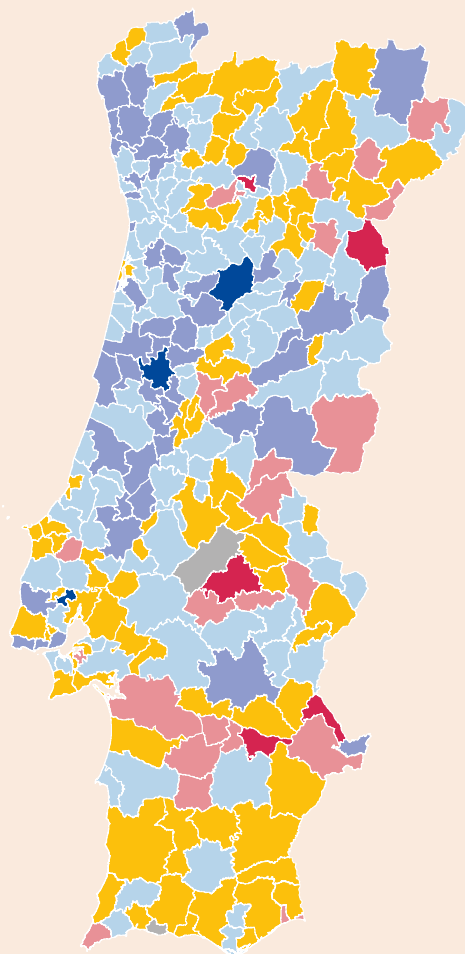
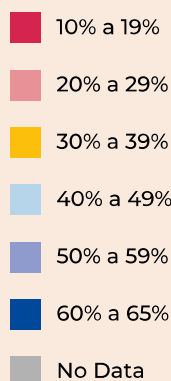
Os problemas evidenciados pela pandemia tornam imperioso considerar estas desigualdades espaciais na educação.

Em primeiro lugar, porque os períodos de encerramento de escolas tornaram visíveis as distintas condições de alunos e escolas. A falta de equipamentos informáticos foi

Percursos Diretos de Sucesso no 9.º ano por concelho (%)

Fonte: DGEEC

O sucesso educativo é maior na faixa costeira e na zona centro, contrastando com zonas interiores e do sul.



reportada com maior gravidade em áreas urbanas e litorais (AML, Alentejo Litoral, Aveiro) mas também em regiões do Norte interior (Alto Tâmega, Tâmega e Sousa), Madeira e Açores; as escolas com mais alunos oriundos de famílias sem competências digitais situam-se sobretudo em pequenas vilas de zonas rurais de baixa densidade populacional e em zonas suburbanas na periferia de grandes cidades⁶.

Em segundo lugar, embora tenha sido reduzido o peso de alunos impossibilitados de aceder às atividades letivas (2%), certas regiões registaram percentagens médias mais elevadas – Madeira, Açores, Trás-os-Montes, Aveiro, Alto Alentejo e Alentejo Litoral e AML⁷. Mais de metade dos profissionais na AML, Beira Baixa e Açores⁸ manifestaram preocupações graves relativas ao risco de abandono, geralmente em escolas com contextos socioeconómicos desfavorecidos, afetadas pela falta de equipamento e de acesso à internet e com mais de 10% de alunos com necessidades específicas.

Finalmente, observaram-se diferenças territoriais nos resultados obtidos: o estudo do IAVE⁹ revela melhores

desempenhos na Região Centro ao nível da literacia de leitura, científica e matemática no 3.º, 6.º e 9.º ano de escolaridade.

Este período permite-nos equacionar a relevância de diagnósticos mais aprofundados a nível concelhio e de políticas que considerem os problemas regionais ou locais em estreita articulação com outras dinâmicas, nomeadamente demográficas e sociais. ▶

¹ <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela/5830022>

² <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela/5830045>

³ <https://www.dgeec.mec.pt/np4/248/>

⁴ <https://www.epis.pt/upload/documents/59fafbec27c55.pdf>, #page=7

⁵ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011327&contexto=bd&selTab=tab2

⁶ https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educacao_em_tempo_de_Pandemia.pdf, #page=99

⁷ Idem, #page=126

⁸ Idem, #page=128

⁹ https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/09/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens_Volume-II_FINAL_R.pdf

Recuperação das aprendizagens pós-pandemia: um plano de difícil avaliação

Um estudo do IAVE de 2021 revelou desempenhos inferiores aos de alunos com idade equivalente em 2019, antes da pandemia

Em Portugal, depois do encerramento das escolas na primavera e verão de 2020 devido à situação pandémica, a tutela publicou orientações para o regresso ao ensino presencial e desafiou as escolas a elaborar um Plano de Recuperação para compensar aprendizagens não realizadas ou pouco consolidadas no ano letivo anterior.

Pese embora a escassez de dados que pudessem quantificar os danos, professores e diretores¹ manifestavam apreensão quanto ao impacto deste período atípico nas crianças e jovens, nomeadamente nos seus conhecimentos e competências, bem como no aumento de desigualdades sociais na educação. No primeiro trimestre de 2021, o Instituto de Avaliação Educativa (IAVE) desenvolveu um estudo diagnóstico que aplicou a alunos do 3.º, 6.º e 9.º anos com o intuito de aferir, através da realização de tarefas, se os alunos conseguiam mobilizar as suas competências em ciências, leitura e matemática. Os resultados preliminares² apontavam para níveis abaixo do desejável para pelo menos metade dos alunos em cada tarefa, situando as maiores dificuldades nos alunos mais velhos. Em junho, outro estudo a uma amostra de alunos³ desenvolvido pela mesma entidade revelou desempenhos inferiores às provas realizadas por alunos com idade equivalente em 2019, antes da pandemia.

O Plano 21|23 Escola+, aprovado no verão de 2021, visa mitigar os efeitos da pandemia na educação e a sua preparação envolveu encontros com diversos representantes, como organizações sindicais, alunos, especialistas e encarregados de educação, auscultação a escolas e contou ainda com as recomendações produzidas por um Grupo de Trabalho criado especificamente para esse efeito. Outros intervenientes, nomeadamente oriundos do meio académico, também avançaram propostas, como programas de tutoria ou escolas de verão⁴. O plano foca-se em recuperar os conhecimentos e competências eventualmente comprometidos dos alunos, tendo por referência as orientações nacionais no que respeita ao que se pretende que alcancem no final da escolaridade obrigatória e em cada disciplina.

O seu desenho concretiza-se num conjunto de medidas e disponibilização de recursos às escolas, previstos para dois anos letivos, elencados pela Direção Geral de Educação (DGE) num website⁵ onde também se encontram notícias e avisos para *webinars* de partilha de práticas no âmbito do programa. Importa referir que essas propostas foram traçadas com base nas experiências prévias, como o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária ou o Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar.

¹ CNE (2021). Educação em tempo de pandemia. Problemas, respostas e desafios das escolas. https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educacao_em_tempo_de_Pandemia.pdf

² IAVE (2021). Estudo diagnóstico das Aprendizagens. Apresentação de resultados. <https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/03/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens-Apresentacao-de-Resultados-2.pdf>

³ IAVE (2021). Estudo de aferição amostral do Ensino Básico 2021. Volume I. Resultados nacionais. https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/09/RelatorioEstudo-de-Afericao-Amostral_Vol-I_2021_Final.pdf

⁴ Carvalho, Freitas, Herdade, Peralta e Balcão Reis (2021). Aprendizagens perdidas devido à pandemia: uma proposta de recuperação. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4636992>

⁵ <https://escolamais.dge.mec.pt/>

O plano é definido em três Eixos, decompostos em domínios e respetivas ações:

1. **Ensinar e Aprender:** medidas organizacionais, curriculares e pedagógicas, bem como materiais de trabalho apresentados como recursos que visam a melhoria de aprendizagens e competências. Contempla, entre outros, projetos específicos para leitura em sala de aula, integração em programas, clubes ou redes de partilha de práticas, constituição de equipas pedagógicas, criação de turmas dinâmicas para trabalho diferenciado por grupos de alunos, instalação de laboratórios para implementação de projetos na área digital ou ainda recursos e apoio na elaboração de avaliação formativa ou trabalho interdisciplinar.
2. **Apoiar as Comunidades Educativas:** disponibilização de apoio, formação, recursos humanos e meios extraordinários às escolas, incluindo o reforço excecional de docentes ou outros profissionais, aquisição de meios digitais e acesso a recursos educativos digitais ou a atribuição de créditos horários.
3. **Conhecer e Avaliar:** produção de indicadores e meios de monitorização do Plano a nível nacional e local e divulgação de boas práticas.

O orçamento implicado ronda os 900 milhões de euros, entre infraestruturas, recursos humanos, formação e equipamentos digitais. Este valor inclui os 500 milhões provenientes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) que já estavam previstos para a aquisição de infraestruturas e equipamentos tecnológicos, desenvolvimento de conteúdos digitais e formação de docentes na área, no quadro de uma aposta na transição digital.

A implementação da medida centra-se de forma decisiva na ação de escolas e professores: são estes que escolhem, entre as opções disponíveis, aquelas que melhor se adaptam às suas circunstâncias e dificuldades. Em função das escolhas e das candidaturas efetuadas a projetos específicos, poderão beneficiar de tempo suplementar, formação, contratação de docentes ou outros profissionais. Este protagonismo conferido às escolas tem como principal vantagem a adequação de medidas em função dos contextos e necessidades particulares. A lógica de funcionamento aprofunda outras políticas já no terreno antes da pandemia, em particular a autonomia e flexibilidade curricular, com a conseqüente adaptação e diversificação de estratégias e práticas pedagógicas. Porém, tal encerra igualmente alguns riscos, nomeadamente devido às diferentes capacidades e recursos para a realização de diagnósticos, seleção e implementação das medidas, podendo acentuar as desigualdades entre escolas e os seus alunos.

Um aspeto que se configura como uma das grandes oportunidades da medida consiste na integração e extensão de iniciativas, com uma aposta no acompanhamento e capacitação proporcionados por diversas equipas, geralmente em articulação com especialistas, através do desenvolvimento de indicadores, partilha de recursos e práticas de definição de estratégias com base na realização de diagnósticos. No eixo I do Plano, no domínio Avaliação e Diagnóstico, destaca-se o IAVE, que tem vindo a produzir um conjunto de itens, disponíveis numa plataforma de acesso aberto⁶ para que professores em sala de aula possam aferir conhecimentos e competências dos seus alunos. Recentemente o IAVE publicou ainda um Guia de Práticas e Sugestões para análise e uso dos resultados dos relatórios das provas externas. Outro programa anterior entretanto integrado no plano⁷ é um projeto que, através da disponibilização de recursos e acompanhamento, procura melhorar as práticas de avaliação dos professores para potenciar as práticas pedagógicas

A implementação do Plano 21/23 Escola+, que visa mitigar os efeitos da pandemia, centra-se de forma decisiva na ação de escolas e professores

⁶ Plataforma Itens S.A. (de Sala de Aula): <https://itenssa.iave.pt/>

⁷ Projeto MAIA: Monitorização, Acompanhamento e Investigação em Avaliação Pedagógica: <https://afc.dge.mec.pt/projeto-maia-introducao>

Os riscos do plano prendem-se com a diferença de capacidades e recursos entre estabelecimentos de ensino, podendo acentuar as desigualdades entre escolas e os seus alunos

e aprendizagens dos alunos. No quadro da saúde psicológica e bem-estar, também incluídos no Eixo I, o Observatório de Saúde Psicológica e Bem-Estar retratou o panorama de alunos e professores⁸ e prevê-se o alargamento de um projeto de promoção de competências socioemocionais de adolescentes a mais escolas.

As reações de professores e diretores ao plano anunciado, através de declarações aos canais de comunicação social e elaboração de pareceres, foi ambivalente. Por um lado, mostraram-se aliviados por este não incluir um aumento da carga horária dos alunos e concordaram com os princípios subjacentes ao plano. Por outro, revelaram-se críticos quanto à não inclusão de algumas propostas elaboradas aquando da auscultação – em particular a redução de alunos por turma –, ao caráter genérico de muitas medidas, segundo estes já em curso nas escolas, e ao reduzido peso do investimento em recursos humanos (que representa 16% do orçamento previsto). A colocação em prática de algumas das medidas tem envolvido algum trabalho na elaboração de candidaturas, nomeadamente para integração em projetos, e um investimento por parte de recursos humanos já presentes nas escolas.

A Comissão de Acompanhamento do Plano de Recuperação das Aprendizagens (responsável pela sua monitorização e avaliação) divulgou os primeiros resultados públicos em abril de 2022, com base nas respostas de 777 das 806 escolas públicas do país. O relatório⁹ dá conta do nível de implementação de diversas ações previstas, quase exclusivamente relativas ao Eixo I, *Ensinar e Aprender*, a partir das respostas das escolas. As três ações mais mobilizadas foram “Escola a Ler” (82% das escolas inquiridas), “Começar um novo ciclo e/ou promover o sucesso escolar – 1.º ciclo e novos ciclos” (74%) e “Capacitar para avaliar” (66%). Nas duas primeiras, espera-se o trabalho de professores em sala de aula (leitura orientada) ou entre professores para uma articulação pedagógica e curricular, sendo disponibilizados orientações e exemplos, bem como sessões de formação e partilha. A segunda é, das três, a que envolveu mais alocação de tempo suplementar, sobretudo de professores do 1.º ciclo. A terceira consiste na integração no projeto já mencionado de capacitação para avaliação. Outras ações organizacionais e curriculares que implicaram, segundo os inquiridos, mais tempo e recursos, como a constituição de “Turmas dinâmicas” ou “Avançar recuperando” foram implementadas por menos de metade das escolas (37% e 39% respetivamente).

O relatório refere que as ações mais escolhidas indiciam as maiores necessidades sentidas pelas escolas, ainda que não exista informação disponível sobre o seu efeito concreto nem sobre as ações mobilizadas no Eixo II, mais centrado na dotação de meios extraordinários. Professores e sindicatos têm reiterado a sua insatisfação quanto à disponibilização de recursos por parte do Ministério para a concretização do plano. As preocupações incidem sobretudo sobre a falta de docentes, no rescaldo de dois anos em que, para além do problema estrutural devido ao envelhecimento deste grupo profissional e suas consequências, que tem ganho visibilidade através de estudos que dão conta de projeções a longo prazo¹⁰, o dia-a-dia escolar tem sido marcado pela instabilidade causada por interrupções ainda devidas à pandemia, provocando constrangimentos no trabalho de recuperação e consolidação de aprendizagens.

O plano de educação pós-pandemia apostou na ação de escolas e professores para gestão do currículo e práticas de ensino, aliada à elaboração de orientações e capacitação, que constituem práticas reconhecidas de estratégias de recuperação¹¹. Porém, o diagnóstico e a avaliação limitados, associados à ausência de um mecanismo nacional para aferir e comparar resultados antes e após a implementação da medida, tornam difícil saber se e quando se atingirá o seu primeiro objetivo: recuperar as aprendizagens mais comprometidas. ▶

⁸ “Saúde Psicológica e Bem-Estar: Observatório de Saúde Psicológica e Bem-Estar: Monitorização e Ação”: <https://www.dgeec.mec.pt/np4/1357.html>

⁹ DGEEC (2022). Plano 21|23 Escola +. Primeiros dados de monitorização. Lisboa, DGEEC: [https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1348&fileName=Relat_rio_Plano_21_23_Escola_1a_Monito.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1348&fileName=Relat_rio_Plano_21_23_Escola_1a_Monito.pdf)

¹⁰ Catela Nunes, Balcão Reis, Freitas, Nunes, Mesquita Gabriel (2021). Estudo de diagnóstico de necessidades docentes de 2021 a 2030. Lisboa, DGEEC: [https://www.dgeec.mec.pt/np4/506/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1305&fileName=DGEEC_Estudo_Diagnostico_de_Necessidade_.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/506/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1305&fileName=DGEEC_Estudo_Diagnostico_de_Necessidade_.pdf)

¹¹ UNESCO, UNICEF, World Bank (2022). Where are we on education recovery?: <https://www.unicef.org/reports/where-are-we-education-recovery>